

# 全球化语境下的欧洲化移民治理困境

陈志强

(上海商学院 政法学院, 上海 201400)

[摘要] 全球化造就了大批国际移民并加剧了移民问题。欧洲一体化过程作为经济全球化的微缩样本, 展示了移民问题在超国家治理方面的经验和智慧, 进一步显示了非政府组织和公民社会参与的必要性。欧盟移民问题已经成为涉及政治、经济、文化、民族、宗教和社会的复杂问题。由移民所引发的混乱正在打破民族地域界限向全球扩散, 形成了非传统安全对传统主权的拆解, 需要一种崭新的跨国主义治理模式以强化其有效性。

[关键词] 全球化; 欧洲化; 移民治理

[中图分类号] F206

[文献标志码] A

[文章编号] 1007-5097(2010)10-0143-05

## A Dilemma in the Europeanization of Immigration Governance in the Context of Globalization

CHEN Zhiqiang

(Faculty of Law & Administration, Shanghai Business School, Shanghai 201400, China)

Abstract Globalization results in a great number of international immigrants and intensifies its problems. The process of European integration displays the experience and wisdom in the supernational governance as a microcopy of economic globalization, and reveals the necessity of the participation of NGO and Civil society. European immigration problems have turned into a complicated issue on the politics, economics, culture, nation, religion and society. The chaos resulted from the immigration is destroying the national and regional limits, which forms the fragment of national sovereignty as an untraditional security, which needs a new transnational governance pattern to enforce the effects.

Key words globalization, europeanization, immigration governance

### 一、引言

克里奥·斯穆巴 (Cleon Tsimbos) 曾指出, 20 世纪最后二十五年, 因移民以其史无前例的庞大规模和复杂多变性而把世界带到了 / 移民时代<sup>[1]</sup>。西方其他学者也认为, 全球化导致的技术、通讯和运输的进步, 以及苏联的解体和前南斯拉夫战争等历史事件, 为移民的剧增提供了动力和便利条件。全球化时代最重要的特征就是人口流动。而 / 欧洲各国移民政策的严厉化, 是全球化以来西方社会反移民情绪上升的反应, 其直接原因是西方社会所面临的日益严重的 / 移民问题。<sup>[2]</sup> 澳大利亚沃隆贡大学社会变迁和紧急情况研究所斯蒂芬·卡斯尔教授在谈到移民问题的重要性时说: / 为什么要突出强调移民问题呢? 因为这个问题在当今绝大多数国家的社会转型过程中起着关键的作用。移民既是全球化的结果, 同时也是移民输出社会和接受社会进一步变化的强大推动力量。它不但在经济方面的影响立竿见影, 而且还会影响到社会关系、文化、国家政治和国际关系。<sup>[3]</sup> 他进一步指出: 许多国家兴起的反移民运动的潜在动机是害怕全球化和经济重组造成混乱。移民之所以成为目标, 是因为他们

是这种变化最明显的符号, 而变化的真正原因则隐而不显、复杂难辨, 难以对其施加影响。

### 二、全球化移民时代的到来

人类的迁徙是全球化的推动力量。 / 从历史学的角度来看, 移民问题是一个全球性的问题, 它连接着历史与未来。在一定的意义上, 我们完全可以说, 欧洲的文明正是通过跨越国界的移民浪潮得以广泛传播的, 从而使移民成为人类社会生存的基本组成部分。<sup>[4]</sup> 迈伦·韦纳认为: / 如果存在一个统一的移民法则的话, 那便是移民潮一旦开始, 它便会自我促进。移民们会为家乡的亲戚朋友提供信息、经费, 使他们能够移民, 并帮助他们寻找工作和住房, 其结果就是造成 / 全球移民危机<sup>[5]</sup>。试想, 如果当年没有哥伦布的漫漫旅途, 新大陆就不会发现, 全球意义上的 / 世界<sup>0</sup> 就不会完整。从原始社会开始, 人群的迁徙是自然选择的结果, 那时没有国家也没有民族, 但正是由于人们的自发迁移才使人类能有更大的活动空间, 发现更多的生存资源。恰恰是由于文明社会的发展, 在近代民族国家出现后, 人口迁移的随意性才受到边界和文化习俗等的限制, 国家内移民趋势增多, 国

[收稿日期] 2009-06-21

[作者简介] 陈志强 (1966), 男, 河北定州人, 副教授, 博士, 5上海商学院学报 6 编辑, 研究方向: 世界政治经济与国际关系。

际移民势头减弱，导致从封建社会到资本主义社会整个漫长时期，人口迁徙主要被限定在国家的疆界内进行。国家对人口的统治和管理，实际上严重阻碍了劳动力、商业、文化和宗教等在全球范围的合理配置，从而减弱了全球化的进程，原因在于移民的流动性和地点的不稳定性与近代民族国家的疆域、人口、政府和管理相左。从这个意义上说，民族国家抵消了原来人员全球自由流动趋势，从而使全球化进程在经历资产阶级革命所带来的生产力释放和人类活动的无限性后又出现了某种程度的逆转。近代自由资本主义的发展开拓了人类的人文环境，其内在特征要求把原料产地和销售市场扩大到世界范围，人员的流动也开始扩大到世界范围。到19世纪末，世界资本主义经济体系在全球得以确立，世界市场开始形成，人员流动开始加快。全球化的发展必然带动人口的流动，正如戴维·赫尔德（David Held）所指出的，有一种全球化形式比其他任何全球化形式都更为普遍，这种全球化形式就是人口迁移<sup>[6]</sup>。随着商品与资金的流动，国际移民也日益成为世界政治、经济与文化交流的主角之一。国际难民组织总干事麦金利指出：移民的全球化不可逆转。因为全球化首先是人的全球化。分析当前国际移民问题的深层次原因，里面既有主权国家内外政策因素，也有全球化所导致的人员流动和人口管理复杂化因素。<sup>[7]</sup>经济全球化造成的世界按照市场原则重新分配资源、资金、技术和人才，致使上述生产力要素自动流入经济条件、自然条件较好的地区，使得本来就落后的发展中国家经济和人文环境更加雪上加霜。而移民中不乏优秀人才流入发达国家，造成移民输出国严重的<sup>[8]</sup>人才和智力匮乏<sup>[8]</sup>。

上述现象正是全球化的表现。正如美国华盛顿特区美利坚大学外交学院国际关系教授詹姆斯·米特elman在其《全球化综合征》一书中所言：全球化的表现包括生产的空间重组、产业的跨界相互渗透、金融市场的扩大、人口的大规模迁移<sup>[9]</sup>，这种现象造成的结果是<sup>[9]</sup>全球劳动和权力的再分配<sup>[9]</sup>。

那么，全球化与欧盟地区的移民有何关联呢？欧盟移民问题的出现与经济全球化趋势息息相关，并随着全球化的加速而进一步激化。欧洲一体化正是经济全球化的微缩样本。全球化可以分为两个必经阶段：区域集团化（区域主义）阶段和经济一体化阶段。全球化在区域层次的反映是促使区域等级结构形成内部全球化和外部全球化模式。内部全球化模式是向内看的，更加强调地区市场的发育，外部全球化模式是向外看的，寻求从世界市场获得最大利益。这就使<sup>[10]</sup>两个欧盟的影子出现在我们的视野，一个是内部一体化的内部全球化欧盟，一个是内部全球化欧盟经验的扩展，谋求成为全球化榜样的欧盟。欧盟移民问题反映出的是内部全球化过程中国家主权与欧盟超国家主权两个变量之间的博弈，而移民恰恰正在成为使国家主权让渡给超国家主权的催化剂。它从两个方向在拉扯欧盟及其各成员国：一个是欧盟及其各成员国在移民问题上通过利益纠葛和妥协合作形成的纵向拉力，一个是移民群体对欧洲一体化造成的认同矛盾、融合拆解的横向扯力。

欧盟区域集团化可以被理解为<sup>[11]</sup>内部全球化<sup>[11]</sup>的过程。在这个组织的成长记录<sup>[11]</sup>由煤钢联盟到共同市场，由经货联盟到政治联盟发展过程中可以看出，每一步都与人员流动和边界开放紧密联系。随着欧洲一体化进入到欧盟阶段，伴

随着欧盟共同市场的出现、欧元的发行以及欧盟政治体制框架的确定，移民问题不仅出现在民族国家层面，还直接影响到欧盟政策层面以及欧盟各成员国间关系、东西欧关系和欧美关系的发展方向。这种由经济层面一体化向政治层面一体化的过渡表明全球化所带来的劳动重新分配（以国际移民为载体）与必然的政治权力再分配一车两辙，并行不悖和相辅相成。以欧盟为例，欧盟发达的经济技术和福利保障（欧元和四大自由<sup>[12]</sup>）形成了世界产业结构梯度分布的上游，这种状态一方面使发展中国家处于更加不利的地位，更加被边缘化，另一方面欧盟的人力短缺在劳动力需求方面形成<sup>[13]</sup>拉力<sup>[13]</sup>，促使不发达国家的劳动力通过种种方式远渡重洋，远走他乡。移民给东道国带来的一方面是繁荣与发展的一抹新绿，另一方面是多元主义对传统社会及政治模式的冲击，因融合与认同差异造成的混乱与冲突，并对传统国家主权的有效性构成挑战。国家治理在日益汹涌的跨国移民大潮前则显得苍白无力。

二战后，国家间移民开始激活，移民的成因和去向也跟着复杂起来。主要原因是遭受二战洗礼的欧盟地区在美国马歇尔欧洲复兴计划的支持下经济复苏加快，但战争和生育传统的影响使该地区劳动力普遍匮乏，这种状况导致二战前和二战期间欧盟地区移民外移的势头迅速转变为移民回流和外来劳工的涌入；其次，新的产业革命在推进全球化的同时又迅速拉大了世界各地经济和政治现代化的差距，从而造成世界性的贫富分化和地区差异，从而加快了移民流动的步伐。从这个角度看，<sup>[14]</sup>目前的世界秩序，是移民压力的根源<sup>[14]</sup>，因为当今世界表现出极化特征；第三，人权对主权的冲击削弱了世界各民族国家对边界和公民的控制。随着苏联解体和东欧剧变，迎来了传统社会主义阵营改革开放和社会转型的时代，国家治理环境的宽松和现代民主治理理念的引入极大改变了传统的地缘政治格局，并引发了由于人员流动所产生的一系列政治、经济、社会和安全等问题，于是，经济全球化所引发的制度变迁迫使民族国家由关注市场管理向关注人的管理转移。

在这种背景下，20世纪80年代末以来，世界各国政府越来越清楚地意识到移民问题在政治上的重要性，把移民问题与国家安全和社会融合列入到国家重要议事日程，纷纷设立专门机构，加强移民立法。当前，各国政府正逐渐提高控制移民与处理多元文化融合的能力。1995年，随着《申根协定》正式生效，欧盟内部的边界开始消失，德、法、荷、比、卢迅速制订条约加强对欧盟外部边界的控制，大多数国家都将移民纳入国家安全框架予以限制。人类跨国迁移的自由，现在已经逐渐受到日臻完善的各国移民法、国际条约和国际惯例的制约。<sup>[15]</sup>在30年前，全球大约有6%的国家政府对移民实行限制政策，而目前这一比例已经上升到40%<sup>[15]</sup>，实施这一政策的主要是欧美等发达国家。于此相对立，<sup>[16]</sup>全球公民社会和<sup>[16]</sup>非领土治理（Global Civil Society and Nonterritorial Governance）<sup>[16]</sup>理念正日益成为未来国家治理的新模式。20世纪90年代后，在联合国、欧盟等世界性和地区性国际组织的倡导和组织下，移民跨地区、跨国界和跨身份流动的时代正在到来，而欧洲一体化所实行的商品、服务、资金和人员的自由流动从某种程度上为这种流动提供了便利。

由此看来，移民和移民趋势对世界未来的重要性不言而喻

喻, 移民既是全球化的原因, 又是全球化的后果之一。/ 劳动和权力的再分配<sup>0</sup> 是欧盟移民产生的根本原因, 欧盟移民由此分为两类: 一类是全球生产重组造成亚非拉发展中国家移民向欧盟发达国家流动; 另一类是全球权力的重新配置导致东欧和前苏联地区移民向西欧流动。

全球化和区域主义削弱了国家控制人口跨界流动的能力。全球化引发的新一轮技术革命彻底改变了交通和通讯方式, 使跨界移民更加便利, 也为非法移民和移民犯罪活动提供了条件。法国因两名移民少年为躲避警察而触电身亡引发的骚乱让人们看到了移民问题的严重性, 它突显了法国政府在全球化过程中所遭遇的政策困境。在这种政策背景下, 一些移民根本没有 / 融入<sup>0</sup> 法国或者欧盟, 事实上也难以 / 融入<sup>0</sup>。由此可见, 当今的欧盟正在经历从民族国家冲突、战乱和脆弱状态进入合作、共生和联合自强状态的重要时期, 这种变迁意味着欧盟正在走上一条通过国家的痛苦转型, 由相互冲突的多重认同的欧盟走向 / 一体多元<sup>0</sup> 的新欧盟道路, 在这条道路上行进的, 是浩浩荡荡的移民大军, 其喧闹声淹没了脸色蜡黄苍白无力的政府, 跨越了由法规和警察竖起的边界, 直接闯进了欧盟的权力核心, 并扭转了欧盟的政治格局。因此, 未来有可能出现移民社群逐渐削弱民族种族, 多元文化在融合中形成核心文化, 多边一体的国际机制取代单边个体的国家治理的新的政治生态。移民作为全球化进程中多元政治的重要推力, 必将使现代国家走向更加透明、民主的未来。

### 三、欧盟移民问题的表征

大量移民涌入欧洲引发的移民潮, 在推动、刺激欧洲经济发展的同时, 也引发了严重的社会问题, 即所谓 / 移民问题<sup>0</sup>。针对移民问题, 德国前总统施密特指出: / 跨国的移民压力将具有突出的意义, 我们将不得不面对这种压力。富裕的欧洲和北美将是洲际移民的主要目标。欧洲各国政府和议会以及欧洲各国社会作为一个整体, 今天已经面临这一困难的问题; 而直到 20 世纪 50 和 60 年代, 人们还没有认识到这些问题, 也没有想到会出现这些问题。<sup>0[13]</sup> 这些问题可以从下列几个方面来看:

11 从政治方面看, 移民问题已经成为国际社会和各国政府关注的焦点之一。2005 年 9 月在纽约举行的纪念联合国成立 60 周年首脑会议上, 各国领导人一致通过了一份会议宣言))) 5 2005 年首脑会议成果文件 6。这份被认为是 21 世纪指导联合国和人类社会发展的纲领性文件指出, / 必须采取措施应对其对来源国、目的国和过境国所带来的机遇和挑战<sup>0[14]</sup>。2005 年 10 月, 由联合国秘书长安南倡议成立的一个专门研究移民问题的国际移民全球委员会向联合国提交了 5 互相关联的世界中的移民: 新的行动方向<sup>6</sup> 的报告, 对世界移民现状及各国移民政策情况进行了评估, 分析了国际社会在应对全球移民浪潮过程中的得失, 提出了一个由六项行动原则和三十三条相关建议组成的全球行动框架。欧盟各成员国政府都在为移民问题开出种种药方, 但是, 无论是法国的同化政策还是英国的 / 积分制<sup>0</sup>, 无论是德国 / 有选择性的移民政策<sup>0</sup> 还是西班牙的 / 非法移民合法化<sup>0</sup> 政策以及丹麦的 / 零容忍<sup>0</sup> 政策都没有对移民管理和移民融合产生明显的效果。由于国际移民问题的压力, 各国开始把目光投向多边体系, 通过超国家机制制定共同的移民政策来解决共同面临的难题, 而欧盟作为高度一体化的跨国机制, 自然肩负起

了这一重要的历史使命。

21 移民与经济发达的关联度也越来越高。全球化加速引发的经济发展地区不平衡, 是导致非法移民屡禁不止的一大原因。在西欧发达移居国干上两年, 比在亚非裔移民原籍国干一辈子挣得还多, 难怪会有那么多非法移民踏上前途未卜的 / 飘摇路<sup>0</sup>。意大利和西班牙等国家的移民大赦政策, 又着实让众多非法移民在苦涩的生活中尝到了香甜的 / 果子<sup>0</sup>。根据联合国经济与社会发展部和联合国难民署提供的统计数据, 2005 年, 全球移民总人数接近 2 亿人 (仅指在国外居住时间在一年以上人员, 包括 920 万难民), 这一数字相当于世界第五人口大国巴西的总人口, 占世界总人口的 3%。目前, 全世界每 35 人中就有一个是移民。与此同时, 国际移民总人数的增长速度有所加快, 平均每年以 10% 速度增长。1970 年, 国际移民人数为 8200 万, 2000 年为 11 75 亿, 截至 2005 年底已接近 2 亿。2004 年, 移民劳工通过正常渠道向原籍国的汇款达 1500 亿美元, 相当于发达国家当年向发展中国家提供的官方发展援助资金总额的三倍, 仅次于发展中国家当年接受的外国直接投资总额。而通过非正常渠道向原籍国提供的汇款约为 3000 亿美元<sup>[15]</sup>。一些小国, 如黎巴嫩、塞尔维亚、海地、汤加、阿尔巴尼亚和牙买加等, 海外移民汇款收入超过了本国所有商品出口总和。发达国家仍是汇款的主要来源地。美国仍是最大的汇款来源国, 2006 年流出的汇款达 420 亿美元; 其次是沙特阿拉伯、瑞士和德国。

世界银行行长包罗 # 沃尔福威兹曾指出, 移民流动的前景对于发展是关键。发展中国家通过移民寄往家中的钱 (汇款) 和其本国劳动力市场压力的降低以及以此与国际市场相联系而获得先进技术而受益。但是, 移民也并非总是有益的, 移民可能遭剥削和虐待。在某些国家, 由于移民而造成的高技术工人的流失已经侵蚀了其经济的发展。

31 从社会及文化角度看, 欧盟移民给入境国带来多方面影响。首先表现在社会融合、社会福利和就业方面, 包括家庭团聚移民的安置、政治难民的收容等。移民潮对社会的影响之一是对主导文化的影响。为了应对移民文化的挑战, 各政府提出了一些适应性政策, 诸如同化政策、多元文化政策、种族隔离政策等等。这些政策表现出移民接收国的不同心态。移民尤其是非技术劳工和非法移民往往来自较穷的国家, 他们的文化显然不容易被认同, 只会给人 / 抢饭碗<sup>0</sup> 的印象。文化影响还表现在移民从最初的少数族群变为多数族群, 改变了所在国的民族结构, 有使东道国主体民族变成少数族群之虞。

移民的社会认同和同化以及社会犯罪问题是自从移民现象产生就已经存在的老问题, 因此, 移民问题首先是社会学和人类学关注的焦点。最近公布的一份英国官方报告称, 来自波兰和其他东欧国家的移民大批涌入英国, 已经导致 / 社会混乱和犯罪<sup>0</sup>。/ 2004 年 4 月以后入境的外国人比预期要多得多, 约每年有 13000 名东欧人进入英国。<sup>0[16]</sup> 报告称, 截至 2006 年 4 月, 英国已经给移民分发了 662000 份新国民保险, 这个数字是 2003 年的两倍。而这些移民涌入后, 干的是低薪工作, 开的是无照汽车, 孩子上的是非英语学校, 住的是廉租房。英国政府认为, 如果对移民加以适当管制, 充分考虑其给国家经济和公共服务所带来的影响, 就会趋利避害, 问题是政府显然没有控制住移民, 而移民失控的后果是给当地政府的治理造成冲击。非法移民、难民、人口走私、

移民来源国人才和资金的大量流失以及因移民引发的民族冲突和社会矛盾在全球化的今天表现的尤为突出。在德国, 这个对移民曾经很宽容、拥有常住移民 700 万以上, 移民人口占总人口 1/10 的国家, 现在也正被移民融合问题所困扰。在这些移民中, 一部分外籍劳工自动返回了原籍国, 但是大批土耳其人却相反, 不仅没有想到再回故土, 而且还把其家庭成员引入, 从而使德国出现了第二代移民问题。第二代移民很少有人想过要尽快融入当地社会。一位土裔青年亲手杀死自己的姐姐, 原因是她迷恋西方的生活方式羞辱了伊斯兰家风。柏林一位学校老师写公开信要求德国政府取消为移民办的学校, 原因是这些来自阿拉伯和土耳其的孩子不学无术, 语言和数学总是不及格, 经常动用暴力把学校搞的乌烟瘴气, 使学校无法上课。这类事件使德国人终于发现一个大问题))) 移民很难与主流社会融合。

4) 移民跨国流动的加速也使各国安全形势呈现出紧张和不确定性, 从而作为全球化的负面后果之一, 对人类 / 非传统安全 0 时代的到来起到了推波助澜的作用。长期以来, 人们并没有把移民问题看成是一个安全问题。安全是国际关系的核心概念, 传统安全是建立在国家间利益和实力基础上的安全。然而, 随着全球化的加速, 国际社会已经进入到一个相互依存的时代, 安全问题已经不仅仅是一国主权的驾驭范围, 恐怖主义、毒品、艾滋病、海盗、非法移民、环境安全、经济安全、信息安全和核安全等非传统安全问题层出不穷。这些问题具有跨国性, 对各国的稳定造成普遍危害。西方人日益担心的是, / 他们现在不是遭受军队和坦克的入侵, 而是遭到了讲着其他语言、信奉其他神和属于其他文化的移民的入侵。

特别是近年来, 国际恐怖主义活动明显上升, 对国际和地区和平构成了现实威胁, 日益成为影响安全形势的重要因素。移民染指恐怖主义并给人类社会带来巨大威胁已经不是杞人忧天的事情。亨廷顿指出: / 尽管对经济的关切和经济状况影响了公民对移民的态度, 但不论经济状况好坏, 反对移民的人数都在持续增长, 这说明文化、犯罪和生活方式是公众对移民没有好感的重要原因。0<sup>[17]</sup>法国郊区的青年骚乱和英国第二代移民 (在英国出生、长大和受教育) 加入恐怖组织制造伦敦爆炸的事件就是例证。法国发生的大规模骚乱表明, 在经济持续多年不景气的情况下, 欧洲至少是部分 / 老欧洲 0 国家已经进入社会矛盾多发期, 其中最严重的是移民与主流社会的矛盾。由此可见, 移民问题不仅仅影响到一国国内的安全, 还直接影响到国际安全。

#### 四、欧盟移民治理的困境

由于欧盟移民问题作为社会问题一直在困扰着欧盟各成员国, 从各国精英政要到普通百姓, 从欧盟委员会、各国政府到非政府组织和坊间市井, 人们都在广泛而持续地关注这一现象, 从而凸显了移民问题的政治性。西方学者指出: / 欧洲现在面对的不是传统的地缘压力或者地缘战略问题, 而是人口问题。0<sup>[18]</sup>中东、北非移民不断涌入, 合法和非法移民进入欧盟是一个长期的趋势, 这意味着欧盟各成员国发展战略的转型, 即把发展的重点由经济发展转向经济发展与社会团结并重, 但是许多成员国并没有意识到这一点, 仍然用老办法解决新问题, 导致移民管理走偏, 移民流动失控。

在移民治理理念中, 有一种错误的认识, 认为移民问题属于一国主权范围之内, 当欧盟发出指令时, 就出现欧盟移

民政策步调不一致、不合拍的 / 本地化 0 倾向。由于对移民政策某些概念和环节界定上的模糊 (如什么是移民, 什么是难民, 哪些移民问题属于国家主权范围之内, 哪些问题属于欧盟框架内的国际合作, 都没有一个明确的概念), 欧盟各成员国往往受公共媒体和民众情感因素的误导, 对欧盟层面的指令做出不同的理解, 这样就使欧盟移民政策被弃置或者被消极处理, 直接影响到欧盟在移民问题上的权威性和执行政策的效率。

其次是各成员国政府间内外政策相互冲突。移民问题涉及国家安全和社会稳定, 一些国家单从本国利益出发来解决移民问题, 结果不仅无法使问题得到根本解决, 反而使问题出现了复杂化, 因为移民作为第三国国民, 牵涉到移民过程中的来源国、中转国和接收国三国利益, 在移民治理中, 非法移民的收容、遣送、滞留和合法移民的入籍都需要从移民接收国和输出国的经济发展水平、民族文化背景、财政支持来源和移民福利保障等实际情况出发进行统合。

第三, 由于移民流动与欧盟东扩南下进程相向而行, 破坏了欧盟大国关系和跨大西洋关系的原有格局, 更易造成其他非欧盟大国插手, 从而影响到欧盟的团结和一体化的决策效力 (如美国在伊拉克战争期间对新老欧洲的划分、新老欧洲对美伊战争的不同态度、英国对欧盟宪法的消极应对和对德法轴心的不满, 都直接导致移民接纳国对不同来源国移民的不同态度以及离心力对欧盟整体的碎片化解构)。

第四, 政策的合理性和准确有效性很难把握。由于欧盟各成员国之间缺乏准确而全面的统计数字, 致使欧盟无法从整体上对移民的流量、移民安置的难度、移民的社会容纳和移民的社会服务无法进行宏观有效的指导。

意大利资本银行集团董事长切萨雷# 杰荣齐在 5 移民与全球化 6 一书序中指出: / 在欧洲, 外国移民的存在正持续地引起忧虑。确定最为有效的管理移民流动的手段和最有可能保证新移民与当地融合的方案始终是讨论的核心议题。0<sup>[19]</sup>因此, 看待移民问题, 如果仅看到表象, 就无法做出正确的判断, 也就无法做出正确的决策。近年来, 欧盟的失业率平均高达 10% 左右, 经济发展普遍低于北美和亚洲, 同时伴随着人口老龄化、人口减少和高福利困境, 但每年通过各种途径进入这些国家的移民数量却有增无减, 远远高于国民经济的增长速度。一些国家政府在面对移民问题时表现得犹豫不决, 使得移民管理随意性较大, 没有持续性和整体性, 且容易受到民众情绪的干扰, 从而无法从科学角度把移民问题纳入到欧盟经济、社会和文化发展的整体框架和提高到应有的高度。一些国家由于对待移民问题有失偏颇, 导致国内移民问题久拖不决, 并从深层次引发社会危机和政治危机。如何能从问题的本身出发, 对上述情况进行深入思考, 从而尽可能找到某些规律性的东西, 并以此来引导政府决策, 促进欧盟移民治理和移民融合, 正是本文力图达到的目标。

通过对上述问题的分析可见, 移民问题是一个错综复杂的问题, 不仅是历史问题, 也是现实问题, 不仅是社会文化和经济贸易问题, 也是政治文化问题, 不仅是一国国内的问题, 也是地区性问题和国际问题, 但归根到底移民问题是一个政治问题, 而且 / 移民问题业已成为欧盟中 - 至关重要的政治问题. ( crucial political issue)。0<sup>[20]</sup>尽管移民问题一开始就归结到了社会学研究范畴, 无论从社会制度还是社会过程

来看都是如此,但从移民问题产生的性质和后果及处理方式看则不仅仅是社会问题,更是政治问题。移民过程无不与政治相联系,无论是出于自愿还是被迫移民,移民到达东道国后,其社会地位和政治权利直接受主流民族的接纳态度和东道国移民政策的影响,并反过来对东道国的经济发展和社会稳定产生直接和间接的反作用。

自2000年以来,移民问题已经跨越了欧盟各成员国国界,上升为困扰整个欧盟委员会的大问题,因为移民问题与民族矛盾、宗教信仰和种族冲突结合在一起,加之背后有大国因素在其中兴风作浪,导致移民问题随着欧盟的扩大而日益复杂化,大批的移民流入直接冲击了东道国经济和社会环境,甚至危及东道国国家安全和政治稳定。这意味着单靠一个国家解决移民问题难以奏效。移民问题的解决,既需要东道国政府自身加大移民政策改革,规范移民流动顺序,强化边界治理,更需要欧盟通过协调各成员国政府制定统一的移民政策,按统一的移民标准进行移民准迁,在打击移民走私、反对种族歧视和排外倾向、制定移民收容制度和提供财政支持方面通力合作,建立长效机制。除此之外,移民问题也需要东道国与原籍国和中转国三方通过协调和对话,扭转后两者的经济、政治、社会等诱发移民外流的刺激因素,从这个意义上讲,移民问题又是发达国家如何改造发展中国家的课题。

另一方面,移民问题直接给欧盟各成员国之间的政府间关系带来阴影,使各国之间的政治和外交关系趋于紧张,主要原因在于目前各国因自身劳动力状况、经济发展和国内主流人口的接纳度等因素而实行的移民政策各不相同,有的国家实行了“零移民”政策,而有的国家至今没有对移民采取行之有效的管理措施,使移民管理松弛的国家成了移民的中转站,许多移民利用中转国与目的国在货币、市场、海关和签证等特殊的相互优惠待遇而顺利抵达目的国。所以国家治理必须在上述几个方面有所突破,在欧盟、各成员国和移民原籍国、中转国与目的国之间达成共识,并采取统一有效的措施,才能收到实效。

#### [参考文献]

- [1] Cleon Tsimbos. The Impact of Migration on Growth and Ageing of the Population in a New Receiving Country: The Case of Greece [J]. *International Migration*, October 2006 (44): 231.
- [2] 金喜在,孔德威. 全球化时代欧洲各国移民政策的调整 [J]. *社会科学战线*, 2004 (2): 159.
- [3] 斯蒂芬·卡斯尔斯. 全球化与移民: 若干紧迫的矛盾 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2000: 244.

- [4] 宋全成. 欧洲的移民问题与欧洲一体化)以德国为例 [J]. *北京大学学报 (哲学社会科学版)*, 2002 (1): 141.
- [5] Myron Weiner. *Global Migration Crisis* [M]. New York: Harper Collins, 1995: 2-28.
- [6] 戴维·赫尔德. 全球大变革: 全球化时代的政治、经济与文化 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2001: 22-146.
- [7] Allen Zita. Labor Immigration reform is a civil rights issue [J]. *New York Amsterdam News* 2006 (97): 4.
- [8] Kinga Mireilk. Nursing migration: global treasure hunt or disaster - in - the - making [J]. *Nursing Inquiry*, Dec 2001, (8): 205-212.
- [9] 詹姆斯·H·米特曼. 全球化综合征 [M]. 北京: 新华出版社, 2001: 40-41.
- [10] Di Stefano Nina Alison. Towards a common European immigration policy: A view from Italy [M]. *Dalhousie University (Canada)*, 2003: 1.
- [11] 翁里. 国际移民法理论与实践 [M]. 北京: 法律出版社, 2001: 22-66.
- [12] Colman, William D, Wayland, Sarah. The Origins of Global Civil Society and Nonterritorial Governance: Some Empirical Reflections [M]. *Global Governance*, 2006: 241-261.
- [13] 赫尔穆特·施密特. 未来列强)明日世界的赢家与输家 [M]. 北京: 世界知识出版社, 2005: 21.
- [14] 联合国. 2005年世界首脑会议成果文件 [Z]. (联合国成立六十周年首脑会议决议, 决议号: A/RES/60/1), 2005.
- [15] 国际移民全球委员会 (GCM). 互相关联的世界中的移民: 新的行动方向 [R]. 日内瓦, 2005.
- [16] Doughty Steve. Migrants surge Led to Disorder and Crime [M]. *Daily Mail* 2007: 6.
- [17] 塞缪尔·亨廷顿. 文明的冲突 [M]. 北京: 新华出版社, 2002: 223.
- [18] 庞中英. 全球化、欧洲、中欧关系 [J]. *世界知识*, 2005 (23): 65.
- [19] 罗红波. 移民与全球化 [M]. 北京: 社会科学文献出版社, 2006: 5.
- [20] Terri Givens, Adam Luedke. The Politics of European Union Immigration Policy: Institutions, Salience, and Harmonization [J]. *The Policy Studies Journal* 2004 32(1): 145.

[责任编辑: 余志虎]